

Valentín Bou Franch*

Procediments de decisió del Consell de la Unió Europea

1. INTRODUCCIÓ

Amb caràcter introductor, us comente que el Consell és una institució “intergovernamental”, ja que està compost per un representant de cada Estat membre, de rang ministerial. Per això, s'afirma que el Consell és la institució que representa els interessos dels Governos dels Estats membres.

A aquesta institució, en els Tractats constitutius originaris se'l va denominar “Consell de Ministres”. A partir del Tractat de Maastricht, va passar a denominar-se “Consell de la Unió Europea” i en el Tractat de Lisboa se'l denomina simplement com a “Consell”.

Ha de tindre's en compte, en tot cas, que el Consell actua dins del marc de competències que li atribueixen els Tractats constitutius. Per això, el Consell està sotmés al control del Tribunal de Justícia de la Unió Europea.



Aquesta obra està protegida amb una [Llicència Creative Commons Reconeixement – No Comercial – Sense obra derivada](#)



Cofinançat per la Unió Europea

* Catedràtic de Dret Internacional Públic. Universitat de València (Espanya). Cofinançat per la Unió Europea. Les opinions i punts de vista expressats només comprometen al seu(s) autor(s) i no reflecteixen necessàriament els de la Unió Europea o els de l'Agència Executiva Europea d'Educació i Cultura (EACEA). Ni la Unió Europea ni la EACEA poden ser considerats responsables d'ells.

El Consell presenta algunes peculiaritats en la seua composició. En primer lloc, hem de considerar que és una institució “col·legiada”. A més, és possible tant que ho componguen qualsevol Ministre dels Estats membres, com la representació. En aquest sentit, cal apreciar que es pretén fomentar la màxima presència dels seus membres i, per a això, s'afirma que, en cas de votació, cada membre del Consell podrà actuar en representació de només un dels altres membres. En segon lloc, hem de tindre bé present que el Consell és una institució “única”, amb alguns matisos importants. Així, existeix un únic Consell, encara que puguen existir diferents “formacions” del Consell.

2. PROCEDIMENT GENERAL D'ADOPCIÓ DE DECISIONS

Quant al procediment general d'adopció de decisions pel Consell, el primer que hem de tindre clar és que la regla general consisteix en el fet que el Consell es pronunciarà per majoria qualificada, excepte quan els Tractats constitutius disposen una altra cosa.

La majoria qualificada es defineix com un mínim del 55% dels membres del Consell que represente a Estats membres que reunisquen com a mínim el 65% de la població de la Unió. És a dir, és una doble majoria d'Estats i de població que, en

la pràctica, significa que estan representats, almenys, quinze dels vint-i-set Estats membres.

No obstant això, quan el Consell no actue a proposta de la Comissió o de l'Alt Representant de la Unió per a Afers Exteriors i Política de Seguretat, s'aplicarà la norma denominada de la "majoria qualificada reforçada". En aquests casos, la majoria qualificada es definirà com un mínim del 72% dels membres del Consell que represente a Estats membres que reunisquen com a mínim el 65% de la població de la Unió.

En segon lloc, el Tractat de Lisboa ha ampliat de nou l'àmbit d'aplicació de la presa de decisions per majoria qualificada. En aquest sentit, la votació per majoria qualificada s'introdueix o s'amplia en el cas de seixanta-huit bases jurídiques, la majoria de les vegades acompanyades del procediment legislatiu ordinari (incloses moltes àrees de l'antic tercer pilar). Així mateix, la votació per majoria qualificada s'aplica en la designació del president i dels membres de la Comissió, així com dels membres del Tribunal de Comptes, del Comité Econòmic i Social Europeu, i del Comité Europeu de les Regions.

3. PRIMERA EXCEPCIÓ PREVISTA EN ELS TRACTATS

La primera excepció a la presa de decisions per majoria qualificada del Consell prevista en els

Tractats constitutius és la regla de la majoria simple.

Conforme a l'article 238 del Tractat sobre el Funcionament de la Unió, “quan haja d'adoptar un acord per majoria simple, el Consell es pronunciarà per majoria dels membres que el componen”. Atés que cada membre del Consell disposa d'un vot, la majoria simple s'aconseguirà quan almenys catorze membres del Consell voten a favor.

La norma de la majoria simple només s'aplica quan estiga expressament prevista en els Tractats constitutius de la Unió. Per tant, es tracta d'un procés decisor per defecte: només s'utilitza quan no s'aplique la regla general. No obstant això, en realitat només s'aplica a uns pocs assumptes, com són: el Reglament intern del Consell, l'organització de la Secretaria General del Consell i els estatuts dels comitès previstos en els Tractats constitutius.

4. SEGONA EXCEPCIÓ PREVISTA EN ELS TRACTATS

La segona excepció a la presa de decisions per majoria qualificada del Consell prevista en els Tractats constitutius és la regla de la unanimitat.

La regla de la unanimitat s'aplica en un nombre limitat de matèries, com són: 1) la Política exterior i de seguretat comuna, inclosa la Política comuna de seguretat i defensa; 2) la Cooperació judicial i policial; 3) la Política fiscal; 4) la Política social; i 5) la reforma dels Tractats constitutius.

Deu, en tot cas, quedar clar que les abstencions dels membres presents o representats no impediran l'adopció dels acords del Consell que requerisquen la unanimitat dels seus membres.

No obstant això, ha d'assenyalar-se que els Tractats constitutius preveuen l'existència d'una "passarel·la". Aquesta "passarel·la" consisteix en el fet que, quand el Tractat de Funcionament de la Unió Europea o el títol V del Tractat de la Unió Europea disposen que el Consell es pronuncie per unanimitat en un àmbit o en un cas determinat, el Consell Europeu podrà adoptar una decisió que autoritze el Consell a pronunciar-se per majoria qualificada en aquest àmbit o en aquest cas.

Hem de tindre en compte l'existència de dues condicions perquè es pugui aplicar aquesta "passarel·la". La primera consisteix en el fet que aquesta "passarel·la" no s'aplicarà mai a les decisions que tinguen repercussions militars o en l'àmbit de la defensa. La segona consisteix en el fet que perquè l'adopció de les decisions contemplades en aquesta "passarel·la", el Consell Europeu es deurà pronunciar per unanimitat, prèvia aprovació del Parlament Europeu, qui es pronunciarà per majoria dels membres que ho componen.

L'aplicació de la regla de la unanimitat ha causat tensions en la pràctica. D'una banda, cal observar que, en general, el Consell tendeix a buscar la unanimitat, fins i tot en assumptes en els

quals no és necessària conforme als Tractats. Així, el 30 de gener de 1966 es va adoptar el “Compromís de Luxemburg”, que afirmava que, quand, en el cas de decisions que puguen adoptar-se per majoria a proposta de la Comissió, estiguen en joc els interessos fonamentals d'un o diversos socis, els membres del Consell tractaran, en un termini raonable, de trobar solucions que puguen ser adoptades per tots els membres del Consell respectant els seus interessos mutus i els de la Comunitat”.

Més recentment, el 29 de març de 1994 es va adoptar el “Compromís de Ioannina”, que tenia per objectiu protegir els Estats membres que estaven prop de constituir una minoria de bloqueig, en disposar que, si aquests Estats expressaven la seua intenció d'oposar-se a la presa d'una decisió per part del Consell per majoria qualificada, el Consell faria tot el que estiguera al seu abast, dins d'un termini de temps raonable, per aconseguir una solució satisfactòria per a la gran majoria d'Estats membres.

Però, d'altra banda, la Comissió Europea, per a evitar els vetos que en la pràctica implica la regla de la unanimitat, prefereix en general l'ús de la “passarel·la” perquè el Consell decidisca per majoria qualificada. Així, cal recordar que, en el seu discurs sobre l'estat de la Unió de 2018, el president Juncker va anunciar una avaluació integral de la clàusula passarel·la. A conseqüència

d'això, la Comissió ha presentat fins hui quatre Comunicacions en matèria de: Política exterior i de seguretat comuna, Política fiscal, Política energètica i climàtica, i Política social, proposant l'ús de la regla de la majoria qualificada en aquests àmbits.

També més recentment, en el seu discurs en l'acte de clausura de la Conferència sobre el Futur d'Europa, celebrat el 9 de maig de 2022, la presidenta de la Comissió, Úrsula von der Leyen, va reafirmar la voluntat de la Comissió d'aplicar les propostes dels ciutadans adoptades per a superar el bloqueig de la votació per unanimitat. Segons la Comissió, “ara depèn de nosaltres triar la forma més directa d'aconseguir-ho, bé utilitzant tots els límits del que podem fer en el marc dels Tractats, bé, sí, modificant els Tractats en cas necessari”.

